

KAJIAN YURIDIS TERHADAP KEWENANGAN OTORITAS JASA KEUANGAN DALAM PENGAJUAN PERMOHONAN PERNYATAAN PAILIT BAGI PERUSAHAAN ASURANSI BERKAITAN DENGAN PERLINDUNGAN HUKUM NASABAH

Istikhomah Dika Romadhona, Dr. Bambang Winarno, S.H, S.U., Djumikasih, S.H, M.H.

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Email: dikaromadona@yahoo.com

Abstraksi:

Adanya kewenangan dalam pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi yang tersentral pada satu lembaga yaitu Menteri Keuangan yang kemudian dialihkan kepada Otoritas Jasa Keuangan semakin membuat permasalahan lebih kompleks terkait perlindungan hukum bagi nasabahnya. Tidak adanya kewenangan dalam pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi akan membuat nasabah merasa tidak aman ketika menanamkan dananya di perusahaan asuransi. Penelitian dilakukan dengan metode yuridis-normatif. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa dasar teori dari kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi adalah karena mudahnya persyaratan dalam kepailitan sebagaimana tercantum pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Kepailitan bahwa debitur yang mempunyai dua atau lebih kreditur dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan pengadilan baik atas permohonannya sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih krediturnya. Adanya kewenangan dalam pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi yang tersentral pada satu lembaga bertujuan untuk menjamin kepentingan semua pihak demi menciptakan sistem perekonomian yang stabil melalui sektor jasa keuangan. Adapun perlindungan hukum terhadap nasabah yang dirugikan terkait tidak adanya kewenangan dalam pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi sebagaimana tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang ada masih belum cukup menjamin kepentingan nasabah. Berkaitan dengan hal tersebut maka nasabah dapat mempertahankan hak atas segala piutangnya dengan melakukan upaya hukum lain diluar lembaga kepailitan berdasarkan perjanjian pada umumnya dalam KUH Perdata melalui sengketa keperdataan (wanprestasi).

Kata Kunci: Kewenangan, Pailit, Perusahaan Asuransi, Perlindungan Hukum, Nasabah.

Abstraction

The authority in applying bankruptcy statement petition for insurance company that centered to the one institution, which is Financial Ministry which then directed to the Financial Service Authority (Otoritas Jasa Keuangan) makes more complex problem related to the legal protection for its client. With no authority in applying bankruptcy statement petition for insurance company will make clients feel unsafe or insecure when they invest their capital in the insurance company. The writing of this paper uses research type of normative juridical. This research's result conclude that the basic theory from the authority of Financial Service Authority in applying bankruptcy statement petition for insurance company is because the easy requirement in bankruptcy as what mentioned in Clause 1 paragraph (1) Act Number 4 Year of 1998 about Bankruptcy that debtors that have two or more creditors and don't pay full at least one debt that been overdue and billable, stated as bankrupt with court decision both from self application or application from one or more creditors. The authority in applying bankruptcy statement petition for insurance company that centered to one institution aimed to guarantee the interest of all parties in order to create stable economic system through financial service sector. Legal protection to the harmed client related with no authority in applying bankruptcy statement petition for insurance company as what mentioned in existence law rule is still not enough to guarantee the client's interest. Related to that thing, thus the client can keep the rights over all of account with other law effort out of bankruptcy institution, generally in the Act of Civil Law the lawsuit can be conducted through civil dispute (non-performance of contract or breach of contract).

Keywords: Authority, Bankruptcy, Insurance Company, Legal Protection, Client.

PENDAHULUAN

Krisis moneter yang terjadi di Indonesia telah memberikan dampak yang tidak menguntungkan terhadap perekonomian nasional sehingga menimbulkan kesulitan besar terhadap dunia usaha dalam menyelesaikan utang piutang untuk meneruskan kegiatan usahanya.

Bagi masyarakat pengguna jasa asuransi (tertanggung atau nasabah asuransi), proses kepailitan terhadap suatu perusahaan merupakan salah satu cara penagihan utang, disamping berbagai cara penagihan utang lainnya yang dikenal oleh hukum, seperti penagihan melalui somasi, eksekusi jaminan utang, atau tagihan melalui prosedur pengadilan dengan prosedur biasa.

Akan tetapi pada perkembangannya pengaturan mengenai kepailitan perusahaan asuransi banyak mengalami perubahan, khususnya mengenai

kewenangan dalam pengajuan permohonan pernyataan pailit. Undang-Undang menyebutkan bahwa dalam hal debitur adalah Perusahaan Asuransi,¹ Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik, maka menurut ketentuan Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (untuk selanjutnya disebut UUK-PKPU), permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan yang kemudian dialihkan kepada Otoritas Jasa Keuangan (untuk selanjutnya disebut OJK) sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK.

Pembatasan hak kreditur untuk dapat melakukan pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi tentu tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 8 ayat (4) Jo Pasal 2 ayat (1) UUK-PKPU yang menyatakan bahwa permohonan pernyataan pailit harus dikabulkan apabila terdapat fakta yang terbukti secara sederhana sebagaimana tercantum di dalam Pasal 2 ayat (1) UUK-PKPU.

Jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 104 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Jo Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, kewenangan yang tidak dimiliki oleh nasabah dalam pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi tentu sangat bertolak belakang. Karena pada prinsipnya perusahaan (termasuk asuransi sebagai badan hukum perseroan) tetap dapat dipailitkan. Jika memang perusahaan asuransi kebal pailit, maka akan banyak pihak-pihak yang merasa dirugikan. Termasuk nasabah perusahaan asuransi itu sendiri.

Ada beberapa alasan mengapa hak-hak nasabah dianggap penting untuk dilindungi ketika terjadi kepailitan suatu perusahaan asuransi. Pertama, karena besarnya peranan nasabah dalam membesarkan industri perasuransian (dengan kumpulan preminya) dipandang wajar bila perhatian dan perlakuan hukum

¹ Dalam penjelasan pasal 2 ayat (5) disebutkan bahwa: yang dimaksud dengan Perusahaan Asuransi adalah Perusahaan Asuransi Jiwa dan Perusahaan Asuransi Kerugian. Perusahaan Asuransi dan Perusahaan Reasuransi adalah Perusahaan Asuransi dan Perusahaan Reasuransi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai Usaha Perasuransian (UU No. 2 Tahun 1992).

terhadap nasabah ditempatkan pada porsi yang layak dan adil. Selama ini nasib nasabah belum mendapat perhatian yang proporsional sesuai dengan peranannya dalam menghidupkan industri perasuransian. Kedua, posisi dan kedudukan nasabah dalam banyak hal selalu lemah disebabkan dominasi penanggung (perusahaan asuransi) dalam menentukan syarat-syarat dan janji-janji khusus dalam perjanjian asuransi dengan kontrak bakunya. Ketiga, keluarnya UUK-PKPU menjadi momentum yang tepat untuk memperkuat posisi nasabah dengan segala kepentingannya, baik sebagai kreditur konkuren maupun kreditur preferen.²

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang diatas maka permasalahan yang hendak diteliti oleh penulis adalah dasar teori terhadap kewenangan dalam pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi serta perlindungan hukum bagi nasabah yang dirugikan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Dasar Teori Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan Dalam Pengajuan Permohonan Pernyataan Pailit Bagi Perusahaan Asuransi

1. Sisi Positif Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan Dalam Pengajuan Permohonan Pernyataan Pailit Bagi Perusahaan Asuransi

Sebagaimana tercantum di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan maka perlu dilakukan penataan kembali struktur pengorganisasian dari lembaga-lembaga yang melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan di sektor jasa keuangan, termasuk usaha perasuransian. Penataan dimaksud dilakukan agar dapat dicapai mekanisme koordinasi yang lebih efektif di dalam menangani permasalahan yang timbul dalam sistem keuangan sehingga dapat lebih menjamin tercapainya stabilitas sistem keuangan. Pengaturan dan pengawasan terhadap keseluruhan kegiatan jasa keuangan tersebut harus dilakukan secara terintegrasi.

² Mulhadi, **Kedudukan Tertanggung Dalam Perusahaan Asuransi**, Skripsi tidak diterbitkan, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Sumatera Utara, 2009, hlm. 5.

Adanya kewenangan yang dimiliki OJK sebagai lembaga yang berwenang dalam melakukan pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi secara tersentral sebagaimana disyaratkan oleh Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang serta Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian merupakan pengalihan wewenang yang sebelumnya dimiliki oleh Menteri Keuangan sebagai akibat dari adanya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otorisasi Jasa Keuangan.

Sesuai dengan amanat Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK yang menyatakan bahwa:

Sejak tanggal 31 Desember 2012, fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan dan pengawasan kegiatan jasa keuangan di sektor Pasar Modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya beralih dari Menteri Keuangan dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan ke OJK.

Maka dengan berdasarkan asas *lex posteriori derogat legi priori* dimana ketentuan peraturan perundang-undangan baru akan mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama, maka semua kewenangan Menteri Keuangan termasuk yang berkaitan dengan perasuransian beralih dari Menteri Keuangan ke OJK, termasuk untuk hal-hal yang berkaitan dengan masalah kepailitan.

Terkait masalah kepailitan perusahaan asuransi, kewenangan OJK ditujukan terhadap debitur (dalam hal ini perusahaan asuransi) yang dalam pengawasan telah menyimpang dari asas keseimbangan dalam hukum perjanjian, dimana dalam hukum perjanjian para pihak mempunyai hak dan kewajiban yang pada dasarnya harus seimbang meskipun didalam prakteknya seringkali keseimbangan tersebut tidak dapat terlaksana, karena seperti yang telah kita ketahui bahwa selama ini posisi dan kedudukan nasabah perusahaan asuransi dalam banyak hal selalu lemah disebabkan dominasi penanggung (perusahaan asuransi) dalam menentukan syarat-syarat dan janji-janji khusus dalam perjanjian asuransi dengan kontrak bakunya.

Adanya kewenangan dalam pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi yang tersentral pada satu lembaga yaitu Otoritas Jasa Keuangan adalah karena mudahnya persyaratan dalam kepailitan sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Kepailitan bahwa debitur yang mempunyai dua atau lebih kreditur dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan pengadilan baik atas permohonannya sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih krediturnya. Longgarnya persyaratan dalam memohonkan pailit perusahaan asuransi yang dibuat sederhana sebagaimana yang termuat dalam Undang-Undang terdahulu (Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998) membuat seorang kreditur dengan mudah dapat mengajukan permohonan pailit hanya didasarkan pada utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih.³

Longgarnya syarat dalam pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi merupakan kelalaian pembuat Undang-Undang dalam merumuskan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Kepailitan. Jika dibandingkan dengan ketentuan Pasal 1 Ayat (1) *Faillissement-Verordening* (*Staatsblad* 05-217 jo 06-348) dimana keadaan tidak dapat membayar ternyata tidak terdapat dalam rumusan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang *a quo*. Dengan tiadanya persyaratan “tidak mampu membayar” maka kreditur dapat dengan mudah mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap sebuah perusahaan asuransi tanpa harus membuktikan bahwa perusahaan asuransi itu dalam keadaan tidak mampu membayar.⁴

Berangkat dari hal tersebut maka ketentuan pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Kepailitan dirasa masih belum cukup memadai sebagai sarana hukum dalam menyelesaikan masalah utang piutang yang secara adil, cepat, terbuka dan efektif. Untuk menyiasati hal tersebut maka adanya persyaratan pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998

³ Mahkamah Konstitusi, **Risalah Sidang Mendengar Keterangan Pemerintah dan Ahli dari Pemohon, Perkara Nomor 071/PUU-II/2004, 001/PUU-III/2005, 002/PUU-III/2005 Pengujian UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) Terhadap UUD 1945**, Rabu 9 Maret 2005.

⁴ *Ibid.*

tentang Kepailitan diimbangi dengan ketentuan Pasal 2 ayat (5) UUK-PKPU yang mengatur tentang kewenangan pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi secara tersentral. Adapun sistem yang dibuat secara tersentral dalam pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi baik oleh Menteri Keuangan maupun OJK pada dasarnya bertujuan untuk menjamin kepentingan semua pihak demi menciptakan sistem perekonomian yang stabil melalui sektor jasa keuangan termasuk perusahaan asuransi. Di satu sisi melindungi nasabah karena perlindungan yang baik akan lebih membangun tingkat kepercayaan masyarakat terhadap usaha perasuransian maupun lembaga pembiayaan lainnya. Di sisi lain juga melindungi perusahaan asuransi itu sendiri, karena baik dunia perbankan maupun lembaga pembiayaan lainnya termasuk perusahaan asuransi juga sangat menginginkan dan berkepentingan agar perusahaan-perusahaan seharusnya tidak langsung dipailitkan apabila masih ada kemungkinan untuk diselamatkan dan disehatkan kembali.

Lebih lanjut, besarnya peranan usaha perasuransian dalam roda perekonomian nasional dikarenakan usaha persuransian merupakan usaha jasa keuangan yang menghimpun dana dari jutaan masyarakat melalui premi yang dibayarkan guna memberikan perlindungan kepada masyarakat pemakai jasa asuransi (nasabah) terhadap kemungkinan timbulnya kerugian akibat adanya peristiwa yang tidak pasti.⁵ Pemailitan perusahaan asuransi tentu akan berdampak besar terhadap nasib jutaan nasabah pemegang polis lainnya, yang lebih lanjut akan berdampak terhadap pada tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga asuransi, serta akan mengganggu perekonomian negara.

2. Sisi Negatif Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan Dalam Pengajuan Permohonan Pernyataan Pailit Bagi Perusahaan Asuransi

Sistem pengajuan permohonan pernyataan pailit yang dilakukan secara tersentral oleh satu pihak akan dapat memungkinkan terjadinya penyalahgunaan wewenang bagi lembaga terkait dalam menggunakan kekuasaannya secara subyektif untuk menolak semua langkah permohonan

⁵ Hermansyah, **Hukum Perbankan Nasional Indonesia**, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 9.

yang diajukan pemohon pailit di luar keinginan lembaga itu sendiri. Dengan kata lain pasal tersebut akan dapat memberikan kekebalan kepada perusahaan asuransi.

Kebalnya perusahaan asuransi untuk dinyatakan pailit tentu akan sangat berbahaya terhadap penerapan asas kepastian hukum bagi perusahaan asuransi. Di satu sisi, kepastian hukum bagi industri asuransi terlindungi dengan adanya Pasal 2 ayat (5) UUK-PKPU. Namun di sisi lain akan menimbulkan kekhawatiran terhadap nasabah bahwa perusahaan asuransi akan bertindak sewenang-wenang dalam pembayaran hak dan klaim masyarakat dan investor pemegang polis asuransi, karena adanya kekebalan terhadap putusan pailit tersebut. Pasal ini juga memungkinkan untuk dipergunakan oleh para oknum dari perusahaan asuransi yang secara potensial dapat menimbulkan kerugian bagi orang lain kemudian bersembunyi dibalik kewenangan lembaga pengawasnya. Jika hal tersebut terjadi, maka ketidakpastian hukum akan kembali tercipta dan usaha untuk meningkatkan kepercayaan para investor dan masyarakat Indonesia akan produk asuransi beserta industri semakin sulit.

Sutan Sutan Remy Sjahdeini⁶ juga berpendapat bahwa seyogianya hak untuk mengajukan permohonan pailit terhadap suatu perusahaan asuransi tidak menjadi monopoli satu pihak saja. Apabila satu pihak tersebut terlibat dalam putusan-putusan pernyataan pailit, yaitu supaya suatu perusahaan asuransi tidak mudah dipailitkan mengingat kepentingan para nasabah pemegang polis asuransi yang demikian banyak, dapatlah dipertimbangkan permohonan pernyataan pailit tersebut layak atau tidak untuk diteruskan. Dengan demikian hak untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit bukan merupakan monopoli Menteri Keuangan maupun OJK yang hanya akan memasung hak kreditur dan debitur serta Kejaksaan untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit suatu perusahaan asuransi. Pengajuan permohonan pernyataan pailit berdasarkan kepentingan umum terhadap suatu

⁶ Sutan Remy Sjahdeini, **Hukum Kepailitan (Memahami Faillissementsverordening Juncto Undang-Undang No. 4 Tahun 1998)**, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2002, hlm. 124.

perusahaan asuransi seyogianya dapat pula diajukan selain oleh Kejaksaan, serta lembaga independen lainnya yang ditugasi untuk mengawasi lembaga-lembaga keuangan termasuk perusahaan asuransi.

B. Perlindungan Hukum Nasabah Yang Dirugikan Kewenangan Dalam Pengajuan Permohonan Pernyataan Pailit Bagi Perusahaan Asuransi

1. Perlindungan Hukum Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian

Pentingnya peranan usaha perasuransian dalam perekonomian nasional membuat pemerintah juga ikut mempunyai andil untuk senantiasa menjamin usaha perasuransian yang berkelanjutan demi melindungi hak-hak setiap nasabahnya. Hal ini dibuktikan dengan adanya ketentuan yang sudah diatur secara baik dan mendetail sebagai landasan dari kegiatan usaha perasuransian di Indonesia, meliputi:

1. Persyaratan bagi direksi dan komisaris untuk dinilai kemampuan dan kepatutannya;
2. Persyaratan bagi perusahaan asuransi untuk memperkerjakan secara tetap tenaga ahli yang berkualifikasi sesuai bidang asuransi yang memberikan petunjuk perusahaan dikelola secara profesional;
3. Pengaturan mengenai batas tingkat solvabilitas minimum perusahaan;
4. Kewajiban Perusahaan Asuransi untuk diaudit laporan keuangannya oleh Akuntan Publik;
5. Kewajiban untuk memiliki dukungan reasuransi;
6. Ketentuan dasar dalam penyusunan polis;

Perlindungan hukum terhadap nasabah perusahaan asuransi pada dasarnya sudah ada sejak diterbitkannya polis asuransi melalui Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor. 225/KMK.017/1993 tentang Penyelenggaraan

Perusahaan Asuransi dan Perusahaan Reasuransi.⁷ Selain itu untuk lebih menjamin hak dan kewajiban para pihak agar dapat terlaksana dengan baik pemerintah juga mengeluarkan kebijakan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Usaha Perasuransian. Dalam Pasal 23 ayat (1) disebutkan bahwa:

Perusahaan Asuransi atau Perusahaan Reasuransi dilarang melakukan tindakan yang dapat memperlambat penyelesaian atau pembayaran klaim, atau tidak melakukan tindakan, yang seharusnya dilakukan yang dapat mengakibatkan kelambatan penyelesaian atau pembayaran klaim.

Sedangkan dalam hal kepailitan perusahaan asuransi, kepentingan nasabah juga dilindungi secara mutlak. Meskipun perlindungan hukum tersebut hanya menyangkut kedudukan hukum nasabah ketika terjadi kepailitan perusahaan asuransi. Dalam ketentuan pada Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian disebutkan bahwa: “Hak pemegang polis atas harta kekayaan Perusahaan Asuransi Kerugian atau Perusahaan Asuransi Jiwa yang dilikuidasi merupakan hak utama”.

Dalam hal ini likuidasi tidak berbeda dengan kepailitan, karena akhir dari kepailitan bisa berakhir dengan kepailitan ataupun sebaliknya. Dengan demikian jika suatu perusahaan asuransi telah dinyatakan pailit, maka kedudukan nasabah perusahaan asuransi merupakan kreditur preferen. Dimana kreditur preferen merupakan kreditur yang oleh undang-undang, semata-mata karena sifat piutangnya, mendapatkan pelunasan terlebih dahulu. Kreditur preferen merupakan kreditur yang mempunyai hak istimewa, yaitu suatu hak yang oleh Undang-Undang diberikan kepada seorang berpiutang sehingga tingkatnya lebih tinggi daripada orang berpiutang lainnya, semata-mata berdasarkan sifat piutangnya sebagaimana Pasal 1134 KUH Perdata.⁸ Adapun dalam UU Kepailitan Pasal 56 Ayat (1) dinyatakan bahwa: “Dengan tetap memperhatikan ketentuan Pasal 56 A, setiap kreditor yang memegang

⁷ Agus Prawoto, **Hukum Asuransi dan Kesehatan Perusahaan Asuransi**, BPFE UGM, Yogyakarta, 1995, hlm. 48.

⁸ *Op. Cit.* Kartini Muljadi, **Kreditur Preferens dan Kreditur Separatis Dalam Kepailitan**, hlm. 65.

hak tanggungan, hak gadai atau hak agunan atas kebendaan lainnya, dapat mengeksekusi haknya seolah-olah tidak terjadi kepailitan”. Dengan demikian maka nasabah dari perusahaan asuransi yang telah dijatuhi pailit berhak untuk mengajukan tuntutan pemenuhan kewajiban pembayaran utang terhadap perusahaan asuransi yang bersangkutan untuk mendapatkan pelunasan terlebih dahulu.

2. Perlindungan Hukum Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Setiap pemakai atau penikmat atas suatu barang dan jasa sudah seharusnya dilindungi hak-haknya sebagaimana tercantum di dalam ketentuan Pasal 4 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, meliputi:

1. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
2. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
3. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
4. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
5. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
7. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam hal ini nasabah perusahaan asuransi sebagai konsumen atas jasa perusahaan asuransi juga berhak untuk dilindungi hak-haknya. Karena seperti yang telah kita ketahui bahwa keterikatan nasabah dengan perusahaan asuransi yang dituangkan dalam bentuk polis seringkali membuat nasabah secara serta

merta tunduk pada ketentuan atau syarat-syarat umum polis yang dibuat secara sepihak (*one sided*) oleh perusahaan asuransi.⁹

Adapun dalam kaitannya terhadap kewenangan pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi maka sebagaimana amanat Pasal 4 huruf e Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, sudah seharusnya nasabah berhak atas advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa, manakala dalam perjalanannya nasabah merasa kuantitas ataupun kualitas atas suatu jasa asuransi yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian awalnya. Adapun upaya penyelesaian sengketa untuk mendapatkan ganti kerugian oleh nasabah dapat dilakukan dengan berbagai cara, baik melalui lembaga kepailitan ataupun yang lainnya. Jumlah ganti kerugian tentu saja harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku atas kesepakatan masing-masing pihak. Jika permintaan yang diajukan nasabah dirasakan tidak mendapatkan tanggapan yang layak dari pihak terkait (dalam hal ini perusahaan asuransi), maka nasabah berhak untuk mendapatkan penyelesaian hukum termasuk advokasi. Dengan kata lain, setiap nasabah yang merasa dirugikan berhak untuk menuntut pertanggungjawaban hukum dari pihak yang telah merugikannya sesuai dengan ketentuan Undang-Undang yang berlaku maupun Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

3. Perlindungan Hukum Menurut Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan

Kedudukan OJK sebagai pihak yang menggantikan peran dari Menteri Keuangan dalam hal pengajuan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi membuat lembaga ini juga harus senantiasa melindungi hak-hak dari setiap nasabah suatu perusahaan asuransi. Dimana perlindungan hukum tersebut nantinya akan membuat nasabah merasa aman ketika menanamkan dananya di perusahaan asuransi. Dalam hal perlindungan hukum bagi nasabah dan masyarakat, OJK berwenang dalam melakukan tindakan pencegahan kerugian bagi nasabah perusahaan asuransi sebagaimana tercantum di dalam ketentuan

⁹ Yusuf Shofie, **Konsumen dan Hukum Asuransi**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 168.

Pasal 28 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, yang meliputi:

1. memberikan informasi dan edukasi kepada masyarakat atas karakteristik sektor jasa keuangan, layanan, dan produknya;
2. meminta Lembaga Jasa Keuangan untuk menghentikan kegiatannya apabila kegiatan tersebut berpotensi merugikan masyarakat; dan
3. tindakan lain yang dianggap perlu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Adapun di dalam ketentuan Pasal 29-30 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan juga disebutkan kewenangan OJK manakala terjadi pengaduan konsumen terhadap Lembaga Jasa Keuangan yang bermasalah, yaitu:

1. menyiapkan perangkat yang memadai untuk pelayanan pengaduan Konsumen yang dirugikan oleh pelaku di Lembaga Jasa Keuangan;
2. memfasilitasi penyelesaian pengaduan Konsumen yang dirugikan oleh pelaku di Lembaga Jasa Keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan;
3. memerintahkan atau melakukan tindakan tertentu kepada Lembaga Jasa Keuangan untuk menyelesaikan pengaduan Konsumen yang dirugikan Lembaga Jasa Keuangan dimaksud;
4. mengajukan gugatan terhadap Lembaga Jasa Keuangan terkait untuk memperoleh kembali harta kekayaan milik pihak yang dirugikan dari pihak yang menyebabkan kerugian, baik yang berada di bawah penguasaan pihak yang menyebabkan kerugian dimaksud maupun di bawah penguasaan pihak lain.

Adapun dalam hal terjadinya pelanggaran yang merugikan nasabah, maka berdasarkan ketentuan Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian, OJK berwenang dalam melakukan pemberian peringatan, pembatasan kegiatan usaha, bahkan pencabutan izin usaha.

Dengan dicabutnya izin pada perusahaan asuransi maka untuk melindungi kekayaan perusahaan agar para nasabah dapat memperoleh haknya secara proporsional selain dilakukan melalui cara kepailitan OJK juga berwenang dalam mewajibkan perusahaan asuransi yang bersangkutan untuk

menyelesaikan seluruh utang termasuk hak nasabah pemegang polis dengan melakukan likuidasi perusahaan. Hal ini sangat dimungkinkan karena pada umumnya suatu perusahaan asuransi berbentuk perseroan. Sedangkan kemungkinan untuk dilakukannya likuidasi tercantum secara jelas di dalam penjelasan Pasal 142 huruf b Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (untuk selanjutnya selanjutnya disebut UUPT) yang menyatakan bahwa:

Yang dimaksud dengan dicabutnya izin usaha perseroan sehingga menimbulkan perseroan melakukan likuidasi adalah ketentuan yang tidak memungkinkan perseroan untuk berusaha dalam bidang lain setelah izin usaha dicabut, misalnya izin usaha perbankan, izin usaha perasuransian.

Dalam hal ini likuidasi tidak berbeda dengan kepailitan karena akhir dari kepailitan bisa berakhir juga pada likuidasi sesuai Pasal 142 ayat (1) huruf e UUPT yang berbunyi:

Pembubaran perseroan terjadi karena harta pailit Perseroan yang telah dinyatakan pailit berada dalam keadaan insolvensi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Atau likuidasi dahulu baru pemberesan sesuai dengan ketentuan Pasal 149 ayat (2) UUPT yang berbunyi:

Dalam hal likuidator memperkirakan bahwa utang Perseroan lebih besar dari pada kekayaan Perseroan, likuidator wajib mengajukan permohonan pailit Perseroan, kecuali peraturan perundang-undangan menentukan lain, dan semua kreditor yang diketahui identitas dan alamatnya, menyetujui pemberesan dilakukan di luar kepailitan.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia likuidasi diartikan sebagai “pembubaran perusahaan sebagai badan hukum yang meliputi pembayaran kewajiban kepada para kreditor dan pembagaian harta yang tersisa kepada para pemegang saham (Persero)”. Tujuan utama dari likuidasi adalah untuk melakukan pengurusan dan pemberesan atas harta perusahaan yang dibubarkan tersebut. Tahap likuidasi wajib dilakukan ketika sebuah Perseroan dibubarkan, dimana pembubaran Perseroan tersebut bukanlah akibat dari penggabungan dan peleburan. Perseroan yang dinyatakan telah bubar tidak

dapat melakukan perbuatan hukum, kecuali diperlukan untuk membereskan semua urusan Perseroan dalam rangka likuidasi.¹⁰

Kewenangan yang dimiliki oleh OJK pada dasarnya bertujuan untuk menjamin kepentingan semua pihak demi mewujudkan suatu iklim usaha asuransi yang sehat dan memberikan perlindungan hukum kepada para nasabahnya. Karena, jika memang perusahaan asuransi harus benar-benar dinyatakan pailit melalui putusan Pengadilan Niaga maka OJK harus memastikan bahwa dalam hal kepailitan tersebut perusahaan memang dalam keadaan *insolvent* (tidak sehat) untuk melindungi kepentingan yang lebih besar.

4. Upaya Hukum Bagi Nasabah Yang Dirugikan

Dalam hal pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi kewenangan yang dimiliki oleh OJK hanyalah menyangkut kedudukan hukum, dimana lembaga yang bersangkutan yaitu OJK hanya bertindak sebagai pemohon dalam perkara kepailitan karena fungsinya sebagai pemegang otoritas di bidang keuangan dan sama sekali tidak memberikan keputusan yudisial yang merupakan kewenangan hakim, karena kewenangan yang diberikan oleh pembuat undang-undang kepada instansi yang berkedudukan dalam lingkungan eksekutif bukan merupakan wewenang mengadili.

Maka berkaitan dengan perlindungan hukum bagi nasabah, penulis berpendapat bahwa ketentuan yang terdapat pada Pasal 2 ayat (5) UUK-PKPU masih tidak menutup jalan bagi nasabah untuk melakukan upaya hukum lain di luar lembaga kepailitan, karena dalam ini yang dibatasi hanyalah hak para kreditur dibidang hukum formil (hukum acara). Jika secara hukum terbukti bahwa nasabah memiliki hak perdata berupa tagihan kepada perusahaan asuransi, maka hak tersebut secara hukum tetap diakui, dijamin, dilindungi secara pasti dan adil. Nasabah masih dapat

¹⁰ Sofie Widyana, **Tahap-tahap Likuidasi Perseroan Terbatas** (online), <http://www.hukumperseroanterbatas.com/2011/11/03/tahap-tahap-likuidasi-perseroan-terbatas/>, (20 Januari 2014).

mempertahankan hak-hak yang sudah seharusnya diperolehnya dengan cara mengajukan gugatan melalui Departemen Keuangan atau Pengadilan Negeri dalam hal sengketa perdata (wanprestasi). Dalam hal ini aturan yang bersifat umum seperti halnya KUH Perdata dapat dipergunakan kembali manakala dalam aturan yang bersifat khusus baik dalam Undang-Undang Perasuransian, Undang-Undang Perlindungan Konsumen, maupun Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan tidak dapat menjawab permasalahan yang ada. Selain agar tidak terjadi kekosongan hukum juga karena pada dasarnya asuransi atau pertanggungan merupakan suatu perjanjian. Dimana dalam KUH Perdata juga diatur secara eksplisit mengenai perjanjian pada umumnya.

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian disebutkan bahwa asuransi merupakan perjanjian dua pihak atau lebih dengan mana pihak penanggung (perusahaan asuransi) mengikatkan diri kepada tertanggung (nasabah perusahaan asuransi), dengan menerima premi asuransi untuk memberikan penggantian kepada tertanggung atas suatu kerugian, kerusakan, atau kehilangan keuntungan yang diharapkan atau tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga yang mungkin akan diderita tertanggung yang timbul dari suatu peristiwa yang tidak pasti, atau untuk memberikan pembayaran yang didasarkan atas meninggal atau hidupnya seseorang yang dipertanggungkan.

Sesuai dengan asas konsensualitas, bahwa pada dasarnya suatu perjanjian dapat dibuat secara lisan antara dua orang atau lebih orang telah mengikat. Dan karenanya dalam perjanjian asuransi pun sebelum polis ditandatangani, perjanjian tersebut sudah bersifat mengikat¹¹ dan melahirkan kewajiban bagi masing-masing pihak setelah orang-orang tersebut mencapai kesepakatan atau consensus, meskipun dalam hal ini kesepakatan tersebut telah dicapai secara lisan semata-mata.¹² Ini juga berarti bahwa dalam KUH Perdata konsep perjanjian pada prinsipnya mengikat dan berlaku sebagai perikatan bagi para

¹¹ Pasal 257 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Dagang.

¹² Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, **Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian**, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2003, hlm. 35.

pihak yang berjanji tidak memerlukan formalitas. Walau demikian untuk menjaga kepentingan pihak debitur (yang berkewajiban memenuhi prestasi) diadankanlah bentuk-bentuk formalitas, seperti halnya pembuatan polis dalam perjanjian asuransi.

Apapun yang telah disepakati oleh para pihak, selama dan sepanjang persyaratan sahnyanya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata dipenuhi, maka tidak boleh digugat oleh pihak manapun juga. Dengan ketentuan ini maka kreditur yang dirugikan atas perbuatan debitur dapat memohonkan pembatalan perbuatan atau meminta ganti rugi terhadap debitur.

Selain itu jika merujuk terhadap ketentuan Pasal 1131 dan 1132 KUH Perdata mengenai tanggung jawab debitur terhadap hutang-hutangnya, maka menurut penulis jelas KUH Perdata bermaksud untuk memberikan perlindungan bagi setiap pihak yang melakukan hubungan hukum. Setiap pihak yang mengikatkan diri dengan pihak lain dengan membuat perjanjian, patut diduga mengetahui keadaan dari harta kekayaan lawan pihaknya, yang dengan demikian memberikan padanya pertimbangan dan keputusan untuk membuat atau tidak membuat perjanjian. Dalam hal seseorang sudah memutuskan untuk membuat perjanjian karena pertimbangan lawan pihaknya memiliki harta kekayaan yang cukup untuk memenuhi kewajibannya dalam perjanjian yang dibuat, maka tentunya kepentingan tersebut harus dilindungi dengan tujuan agar maksud dibuatnya perjanjian tersebut dapat terpenuhi.

Dalam konteks hukum perdata, sesuai dengan ketentuan Pasal 1338 KUH Perdata gugatan wanprestasi dapat diajukan manakala dalam suatu perikatan salah satu pihak tidak memenuhi prestasinya (ingkar) maka pihak lain dapat serta merta menuntut pemenuhan kewajiban dari pihak yang ingkar janji Perjanjian asuransi yang dikategorikan sebagai perjanjian timbal balik sudah seharusnya memberikan kewajiban dan manfaat bagi masing-masing pihak. Tidak dipenuhinya prestasi dalam perjanjian asuransi oleh salah satu pihak dapat dikategorikan sebagai wanprestasi. Secara umum, seseorang dapat dikatakan telah wanprestasi apabila memenuhi salah satu diantara berikut:

1. Tidak melaksanakan prestasi sama sekali;
2. Melaksanakan tetapi tidak tepat waktu (terlambat);
3. Melaksanakan tetapi tidak seperti yang diperjanjikan; dan
4. Melaksanakan yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukan.

PENUTUP

Berdasarkan uraian analisis dan pembahasan sebelumnya maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Dasar teori dari kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi adalah karena mudahnya persyaratan dalam kepailitan sebagaimana tercantum pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Kepailitan bahwa debitur yang mempunyai dua atau lebih kreditur dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan pengadilan baik atas permohonannya sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih krediturnya. Adanya kewenangan dalam pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi yang tersentral pada satu lembaga bertujuan untuk menjamin kepentingan semua pihak demi menciptakan sistem perekonomian yang stabil melalui sektor jasa keuangan. Akan tetapi disisi lain kewenangan dalam pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi yang tersentral pada satu lembaga justru akan dapat membuka peluang terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh lembaga terkait. Adapun dari segi perusahaan asuransi juga dapat dimanfaatkan oleh perusahaan asuransi yang beritikad tidak baik untuk merugikan nasabahnya dengan memanfaatkan kewenangan dari lembaga pengawasnya.
2. Perlindungan hukum terhadap nasabah yang dirugikan terkait tidak adanya kewenangan dalam pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi perusahaan asuransi sebagaimana tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang

ada masih belum cukup menjamin kepentingan nasabah. Berkaitan dengan hal tersebut maka nasabah dapat mempertahankan hak atas segala piutangnya dengan melakukan upaya hukum lain diluar lembaga kepailitan berdasarkan perjanjian pada umumnya dalam KUH Perdata melalui sengketa keperdataan (wanprestasi).

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abdulkadir Muhammad. 2006. **Hukum Asuransi Indonesia**. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Agus Prawoto. 1995. **Hukum Asuransi dan Kesehatan Perusahaan Asuransi**. Yogyakarta. BPFE UGM.
- Djoko Prakoso. 2009. **Hukum Asuransi Indonesia (cetakan kelima)**. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- H.M.N Purwosutjipto. 2003. **Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia (Jilid 6)**. Jakarta: Djambatan.
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja. 2004. **Pedoman Menangani Perkara Kepailitan**. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- . 2003. **Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian**. Jakarta: PT. Raja Grafindo.
- Kartini Muljadi. 2005. **Kreditor Preferens dan Kreditor Separatis Dalam Kepailitan**. “Undang-Undang Kepailitan dan Perkembangannya: Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya Tahun 2004: Jakarta 26-28 Januari 2004”. Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum.
- Yusuf Shofie. 2003. **Konsumen dan Hukum Asuransi**. Bandung. PT. Citra Aditya Bakti.

Jurnal:

- Emmanuel Yoga Satria – Herman Susetyo. 2012. **Kajian Yuridis Putusan Mahkamah Agung Nomor 834 K/Pdt.Sus/2009 Mengenai Pembatalan Kepailitan PT. Cipta Televisi Pendidikan Nasional**. Jurnal Hukum Vol. 1 No. 4. Universitas Diponegoro. Semarang.

Tesis:

Isnandar Syahputra Nasution. 2009. **Kewenangan Pengajuan Permohonan Pailit Terhadap Perusahaan Asuransi**. Tesis tidak diterbitkan. Semarang. Universitas Diponegoro.

Perundangan-Undangan:

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Kitab Undang-Undang Hukum Dagang

Undang-Undang No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian

Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Kewajiban Pembayaran Utang

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

Internet:

Djoko Imbawani Atmadjaja. 2010. **Menteri Keuangan Sebagai Pemegang Hak Gugat Kepailitan Perusahaan Asuransi**. <http://prasetya.ub.ac.id.html>. (27 September 2013).

Hukum Online. 2013. **Pengadilan Niaga Loloskan Perusahaan Asuransi dari Pailit**. <http://www.hukumonline.com>. (26 September 2013).

Mulhadi. 2009. **Kedudukan Tertanggung Dalam Perusahaan Asuransi**. Skripsi tidak diterbitkan. Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara. Sumatera Utara. <http://repository.usu.ac.id>. (26 September 2013).

Rekso. 2012. **Perusahaan Asuransi**. http://ungguh_rekso.blogspot.com. (9 Oktober 2013)

Ricardo Simanjuntak. 2012. **Dapatkah Perusahaan Asuransi Dipailitkan?**. <http://www.hukumonline.com>. (27 September 2013).

Sofie Widiana. 2011. **Tahap-tahap Likuidasi Perseroan Terbatas**. <http://www.hukumperseroanterbatas.com/2011/11/03/tahap-tahap-likuidasi-perseroan-terbatas/>, (20 Januari 2014).